

УДК 342.95 (477)

КВАЛІФІКАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОСТУПКІВ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ ТА ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ: ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ ТА СУЧАСНЕ РОЗУМІННЯ

Чишко К.О., аспірант
Харківський національний університет внутрішніх справ

У статті запропоновано періодизацію вітчизняного законодавства про адміністративні правопорушення у сфері громадського порядку та громадської безпеки, здійснено їх порівняльний аналіз.

Ключові слова: адміністративно-правова кваліфікація, адміністративна реформа, громадський порядок, громадська безпека, історія.

В статье предложена периодизация отечественного законодательства об административных правонарушениях в сфере общественного порядка и общественной безопасности, осуществлен их сравнительный анализ.

Ключевые слова: административно-правовая квалификация, административная реформа, общественный порядок, общественная безопасность, история.

Chyshko K.O. QUALIFICATION IN ADMINISTRATIVE OFFENSES OF PUBLIC ORDER AND PUBLIC SAFETY: HISTORICAL ASPECTS AND MODERN SENSE

The article suggests periods of national legislation on administrative violations in the field of public order and public security, performed comparative analysis.

Key words: administrative legal qualification, administrative reform, public order, public safety, history.

Постановка проблеми. Забезпечення, регулювання та охорона громадського порядку та громадської безпеки, а також усі заходи щодо попередження посягань (у т. ч. проведення адміністративно-правової кваліфікації) на ці два об'єкти адміністративної охорони неможливі без діяльності нормотворчих органів різних рівнів і напрямків. Проведення реформ, обрання та закріплення методів і засобів щодо попередження посягань на сферу громадського порядку та громадської безпеки, встановлення порядку діяльності суб'єктів щодо їх охорони – все це, передусім, регулюються на законодавчому рівні. Такі нормативно-правові акти являють собою основу, на базі якої й стає можливим панування громадського порядку та громадської безпеки в країні. На сьогодні головним засобом впливу на сфери громадського порядку та громадської безпеки, зокрема, щодо їх стабілізації та утвердження, в Україні залишаються адміністративно-правові норми, які потребують доопрацювання та вдосконалення. Підтвердженням даного факту є незавершена адміністративна реформа в Україні. Остання не може проходити без урахування попереднього історичного досвіду, насамперед вітчизняного.

Стан дослідження. Питанням щодо реформування законодавства про адміністративні правопорушення присвячували свої праці такі вчені, як В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, Ш.Н. Гаджиева, Л.Л. Дедков, Т.О. Гуржій, А.Т. Комзюк, С.В. Петков. Проте історичний аспект становлення та розвитку адміністративно-правової кваліфікації правопорушень у сфері громадського порядку та громадської безпеки висвітлювався опосередковано, без якої-небудь систематизації.

Мета статті полягає в аналізі, узагальненні та систематизації вітчизняної історії розвитку законодавства про адміністративні про-

ступки, у тому числі й у сфері громадського порядку та громадської безпеки, та розкритті її зв'язку з національною адміністративною реформою.

Виклад основного матеріалу. А.М. Поляка слушно зазначає, що «адміністративно-правові форми забезпечення громадського порядку мають державно-владний характер, що полягає у здійсненні суб'єктами охорони, від імені держави, в межах своєї компетенції повноважень, визначених законами та іншими нормативно-правовими актами. Адміністративне забезпечення громадського порядку носить розпорядчий характер, оскільки органи державної влади мають право віддавати розпорядження та давати вказівки, обов'язкові для виконання всіма, кого вони стосуються, а за необхідності – застосувати передбачені законом заходи примусу» [1, с. 54]. Такі самі властивості можна перенести й на охорону громадської безпеки. Таким чином, за допомогою адміністративно-правових форм відповідними суб'єктами в межах повноважень, наданих їм державою, здійснюється й охорона громадської безпеки. Тут ми теж говоримо про розпорядчий характер, оскільки відповідні номери лише регламентують її охорону шляхом видання наказів і надання вказівок, але безпосередньо її не здійснюють.

Нормативно-правові акти за будь-яких часів їх існування являли собою основні засоби регулювання громадського порядку та громадської безпеки. Ми пропонуємо поділити їх на законодавче регулювання громадського порядку та громадської безпеки в Російській імперії, за радянських часів і на сучасному етапі (з моменту проголошення незалежності України).

Законодавче регулювання громадського порядку та громадської безпеки в Російській імперії визначено як перший період станов-



лення та розвитку законодавства про громадський порядок. Він характеризується становленням окремих положень, що створили основу для подальшого розвитку законодавства про громадський порядок і громадську безпеку.

Ще у 1772 в Росії був прийнятий «Статут благочиння», який містив таке положення: «Квартальный надзиратель в его квартале имеет попечение, чтобы молодые и младшие почитали старых и старших». Це положення надавало певні повноваження існуючій на той час поліції безпеки, завданням якої було спостереження за скупченнями народу та за подорожніми, а також протипожежний нагляд. Поліція безпеки мала право втручатися в сімейне життя з метою припинення конфліктів та небезпечних сварок і примушувала людей дотримуватися релігійних норм.

Наступним нормативно-правовим актом необхідно зазначити так званий поліцейський кодекс, або «Статут про попередження та припинення злочинів», «Положення про заходи з охорони державного порядку» 1881 року та Наказ Урядового сенату 1889 року.

Законодавче регулювання громадського порядку та громадської безпеки за радянських часів можна визначити як другий етап (основний). Саме на цьому етапі відбулось законодавче закріплення адміністративної відповідальності за деякі правопорушення, пов'язані зі сферою громадського порядку та громадської безпеки, а також сформульовано принципово важливе поняття «громадський порядок».

Першим законодавчим актом про адміністративні проступки у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки в Україні можна вважати Адміністративний кодекс Української Соціалістичної Радянської Республіки, який був затверджений 12 жовтня 1927 р. На той час цей документ став не тільки першим, а й єдиним кодифікованим актом адміністративного законодавства в СРСР. АК УСРР закріпив деякі адміністративні правопорушення у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки, однак без виділення їх в окремий розділ та без належної систематизації. Так, арт. 27 надавала повноваження Народному Комісаріатові Внутрішніх Справ АМСРР, адміністративним відділам округових виконавчих комітетів, адміністративно-міліційним відділкам районних виконавчих комітетів застосувати заходи адміністративного впливу за такі маловажні праволомства: а) за порушення будівельних і протипожежних правил, а так само правил охорони народного здоров'я, що встановили законодавчі або інші центральні органи влади, якщо порушення цих правил не спричинило тяжких наслідків; в) за схов стрільної зброї невійськового зразку без дозволу чи реєстрації встановленим чином, а так само за схов пороху в межах, що сягають понад потреби мисливця; л) за хуліганство, тобто за бешкетні діяння, поєднані з очевидною неповагою до республіки або суспільства, якщо ці діяння не ускладнювалися буйством чи іншими обставинами, що передбачені в арт. 70 Кримінального Кодексу УСРР [2]

Кодекс містив багато положень щодо продажу та вживання спиртних напоїв (арт. 476, 477, 478, 480, 481, 482, 484, 491, 492). Особливо необхідно зазначити арт. 479, яким заборонялося відкривати заклади для розливого торгу виноградним, плодово-ягідним і родзинковим вином, хлібним вином, (горілкою), наливками, настоянками, пивом й іншими спиртними напоями, що не перевищують встановлені законом норми міцності, безпосередньо коло шкіл, дитячих будинків, лікарень, інтернатів й інших установ, а так само у місцях безпосереднього розташування артилерійських склепів, арсеналів та інших установ військового урядництва. Тобто, по суті, заборонялася торгівля та безпосереднє вживання спиртних напоїв поблизу державних установ і в межах громадських місць.

Арт. 483 заборонялося відпускати спиртні напої особам, що не дійшли 18 років, і особам, явно сп'янілим, а так само у борг під заставу речей, або у вимін на речі й продукти [2].

Сталінська Конституція СРСР 1963 року не тільки окреслила визначення поняття «громадський порядок», а й зробила це поняття актуальним для наукових досліджень і створила умови для подальшого застосування в нормативно-правових актах. «Якщо розглядати громадську безпеку як одне з явищ, забезпечення якого є одним із завдань міліції, законодавчо закріплене, то ретроспективний аналіз показує цікаву тенденцію в його трансформації від забезпечення громадського спокою поліцією в XIX столітті до охорони громадського порядку радянською міліцією в 60-80 роках XX століття, а також до забезпечення громадської безпеки в 90-х роках» [3, с. 187-188].

Сучасний етап законодавчого регулювання громадського порядку та громадської безпеки – останній етап запропонованої періодизації. На сьогодні в Україні основним законодавчим актом регулювання сфери громадського порядку та безпеки є Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 зі змінами та доповненнями. Редакція 1984 року даного Кодексу на той час вже містила окрему XIV главу, яка мала назву «Адміністративні правопорушення, що посягають на громадський порядок та безпеку» і зберегла таку ж назву й до сьогодні. Глава охоплювала 16 статей; проаналізувавши дві редакції адміністративного кодексу (першу – 1984 та останню – 2015), зазначимо, що перший адміністративний кодекс містив 3 статті, яких не існує у сучасній редакції: ст. 177-1 (продаж громадянами вина домашнього вироблення, що не належить до міцних спиртних напоїв), ст. 181-2 (порушення громадського порядку, що виявилось у чіплянні до іноземних громадян з метою придбання речей) і ст. 182 (порушення тиші в громадських місцях). Актуальність указаних положень пояснювалась у той період особливостями державного устрою та психологічною і ментальною складовими суспільства.

За тридцять років редакція Кодексу змінювалась дуже багато разів: певні статті виключались, а замість них додавались нові. Все

це пояснюється історичними, економічними та політичними змінами. Однією з таких змін було прийняття виняткового документа – Акта проголошення незалежності України. Але, на жаль, внутрішній зміст Кодексу України про адміністративні правопорушення особливо не змінився. І цей факт сьогодні має негативні наслідки, оскільки «радянське минуле» не зовсім сумісно з будівництвом нової демократичної, незалежної держави.

Глава XIV Кодексу України про адміністративні правопорушення в редакції 2014 року має нові статті: 173-2 (вчинення насильства в сім'ї, невиконання захисного припису або непроходження корекційної програми), 175-1 (куріння тютюнових виробів у заборонених місцях), 175-2 (здійснення суб'єктом господарювання господарської діяльності без декларації відповідності матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства у сфері пожежної безпеки), 177-2 (виготовлення, придбання, зберігання або реалізація фальсифікованих алкогольних напоїв або тютюнових виробів), 180-1 (порушення порядку перебування дітей у закладах, у яких провадиться діяльність у сфері розваг, або закладах громадського харчування). Вказані вище адміністративно-правові норми, що передбачають відповідальність, зокрема, за правопорушення у сфері забезпечення громадського порядку та безпеки, є засобами охорони відносин стосовно поваги до суспільства, честі, гідності кожної окремої людини, які сприяють проявам людяності та утвердження панування гармонії в суспільстві. При цьому встановлені норми охороняють не тільки відносини, прописані статтями, – насправді сфера охорони є набагато ширшою: зокрема, будь-яке адміністративне правопорушення, яке посягає на громадський порядок або громадську безпеку, може завдати глибоких моральних страждань, а це, у свою чергу, може призвести до певної дезорганізації порядку життя, праці та відпочинку людей та порушити спокій громадян.

Отже, дані норми покликані забезпечувати стабільність, ритмічність та налагодженість різних процесів життя людей, тобто дана глава об'єднала адміністративні правопорушення із загальним об'єктом, таким загальним об'єктом посягань стали громадський порядок і громадська безпека. Подібні норми містяться не тільки в адміністративному, а й у кримінальному законодавстві. Кримінальний Кодекс України містить 2 глави: IX (Злочини громадської безпеки) і XII (Злочини проти громадської безпеки та моральності), вони теж покликані охороняти вищевказані відносини, але від інших, більш небезпечних правопорушень, що йменуються злочинами. Тут має місце зв'язок охорони громадського порядку та громадської безпеки та здійснення боротьби зі злочинністю.

Ми вже акцентували увагу на тому, що, незважаючи на досить стару назву глави XIV, яка ще з 1984 року містить поняття «громадський порядок» і «громадська безпека», належних дефініцій цих понять на законодавчому рівні не існує, частіше вони звужуються до окремої, надто вузької сфери суспільного

життя. У відомчому законодавстві МВС України громадський порядок визначено як «систему суспільних відносин, які складаються і розвиваються в громадських місцях під впливом правових та соціальних норм, спрямованих на забезпечення нормального функціонування установ, організацій, громадських об'єднань, праці й відпочинку громадян, поваги до їхньої честі, людської гідності та громадської моралі, а громадську безпеку – як стан захищеності інтересів людини, суспільства й держави від суспільно небезпечних діянь і негативного впливу надзвичайних обставин, викликаних криміногенною ситуацією, стихійним лихом, катастрофами, аваріями, пожежами, епідеміями та іншими надзвичайними подіями» [4].

На нашу думку, дефініції понять громадського порядку та громадської безпеки, наведені вище, не є придатними для широкого застосування, зокрема, у разі здійснення адміністративно-правової кваліфікації. Отже, існує потреба в закріпленні дефініцій цих понять саме як об'єктів адміністративно-правової охорони у належному законодавчому акті, тобто у Кодексі України про адміністративні правопорушення. Теж саме стосується й дефініції поняття «громадське місце».

Єдність підходу буде сприяти виробленню уніфікованих правил адміністративно-правової кваліфікації правопорушень у сфері громадського порядку та громадської безпеки, які на сьогодні чітко не сформовані та не закріплені. Належна кваліфікація адміністративних правопорушень відіграє важливу роль на всіх етапах провадження у справах про адміністративні правопорушення, оскільки у разі здійснення правильної кваліфікації автоматично виключається можливість порушення прав людини, зокрема несправедливого притягнення особи до адміністративної відповідальності. Вважаємо правильним розглядати значення правильної адміністративно-правової кваліфікації у двох значеннях: соціальному та юридичному (адміністративно-правовому). Щодо соціального значення, то правильною адміністративно-правова кваліфікація неодмінно сприяє: становленню міцної правової держави, в якій панує закон та правопорядок і, як наслідок, забезпечуються права та інтереси особи, а в державі панує соціальна справедливість. Юридичне значення належної адміністративно-правової кваліфікації полягає в тому, що норми адміністративного законодавства застосовуються правильно, – це сприяє дотриманню законного режиму здійснення правосуддя. Без правильної адміністративно-правової кваліфікації неможливо правильне застосування норм не тільки адміністративного, а й адміністративно-правового законодавства, що також є головною умовою призначення справедливого покарання та сприяє правильному відображенню статистичних даних щодо боротьби з адміністративними правопорушеннями і визначенню шляхів та напрямів, виробленню методів запобігання вчиненню адміністративних правопорушень. Констатуємо, що на сьогоднішній день, на відміну від науки кримінального права, у доктрині адміністративного права не склалося основних засад, правил, принци-



пів, засобів, методів здійснення кваліфікації. Тобто вона здійснюється на загальних теоретичних підставах, з врахуванням надбань вчених-криміналістів. На нашу думку, це не є правильним.

Проте першим кроком у виробленні теоретичних засад адміністративно-правової кваліфікації повинно стати чітке вироблення методологічного апарату, тому що неможливо утвердити засади адміністративно-правової кваліфікації правопорушень у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки без визначення понять «громадський порядок» та «громадська безпека». Ускладнює ситуацію й відсутність належних пояснень Пленуму Вищого спеціалізованого суду та інших методологічних порад, у тому числі роз'яснень, методологічних рекомендацій і листів відповідних органів, щодо питань про те, як кваліфікувати те чи інше адміністративне правопорушення у сфері громадського порядку та безпеки.

Указом Президента від 22 липня 1998 року була запроваджена адміністративна реформа в Україні, яка продовжується й сьогодні, проте у повному обсязі не реалізована внаслідок різних негативних чинників [5, с. 7-8]. Майже півтора десятиліття тому одним із першочергових заходів з упровадження Концепції адміністративної реформи в Україні було проголошено прийняття Кодексу про адміністративні проступки як принципово нового кодифікованого акта, заснованого на ідеях законності, верховенства права, справедливості, гуманізму, невідворотності відповідальності та «економії» репресивних заходів.

Із цього питання Т.О. Гуржій слушно зазначив, що розробка і прийняття нового Кодексу багато років поспіль перебуває в «законсервованому» стані. Реальні перспективи розв'язання цієї проблеми почали окреслюватись лише останнім часом, у міру входження в завершальну фазу іншої масштабної реформи – реформи системи кримінальної юстиції, оскільки остання неможлива без прийняття Кодексу про кримінальні проступки, який повинен містити положення про відповідальність фізичних осіб за малозначні правопорушення так званої загальної кримінальної спрямованості. Тобто за умов прийняття такого Кодексу кардинально зміниться структура чинного Кримінального Кодексу. Із цього приводу слід погодитися з думкою Т.О. Гуржія про те, що «ефективне впровадження в практику Кодексу про кримінальні проступки неможливо забезпечити «у відриві» від реформування адміністративно-деліктного законодавства, зокрема без прийняття Кодексу про адміністративні проступки» [6, с. 103-105].

Це підтверджується Розпорядженням Президента України «Про робочу групу з питань реформування законодавства про адміністративні правопорушення та запровадження інституту кримінальних проступків», яке видане з метою підготовки узгоджених пропозицій щодо реформування законодавства про адміністративні правопорушення, запровадження інституту кримінальних проступків з урахуванням загальноновизнаних міжнародних

демократичних стандартів, забезпечення виконання зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи, та підготовки і подання у тримісячний строк пропозиції щодо проектів кодексу про адміністративні проступки, закону про кримінальні проступки та відповідних змін до Кримінального кодексу України [7].

Таким чином, ані існування Кримінального Кодексу, ані існування Кодексу України про адміністративні правопорушення у такому вигляді, якими вони є сьогодні, буде неможливим.

Погоджуємося з висловом Т.О. Гуржія: «Так вже склалося історично, що попри свою вельми недвозначну назву чинний КУпАП врегульовує питання відповідальності не тільки за делікти в публічно-адміністративній сфері, а й за інші типи правопорушень, зокрема, за проступки загальної кримінальної спрямованості, також делікти цивільно-правового типу (самовільне зайняття земельної ділянки, безквитковий проїзд, порушення правил надання телекомунікаційних послуг тощо). Подібні делікти безпосередньо не стосуються сфери публічного адміністрування. Вони не посягають на адміністративні правовідносини, не підвідомчі органам публічної адміністрації, та не «вписуються» в сучасну парадигму адміністративної відповідальності». А отже, автор вважає, що такі норми повинні бути включені до відповідних галузевих кодексів: Цивільного Кодексу України та Кодексу про кримінальні проступки, зазначаючи, що на сьогодні подібні норми існують у КУпАП в якості «чужорідного тіла» [6, с. 105].

Звичайно, за таких умов глава XIV КУпАП зазнає неабияких змін, можливо, навіть більших, ніж інші глави. Пояснити можна це доволі схожою зовнішньою правовою природою правопорушень, закріплених вищезазначеною главою, та розділами IX та XII Кримінального кодексу України. У проекті Закону «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо введення інституту кримінальних проступків», зареєстрованому за № 1202 від 08.01.2013, було запропоновано викласти Кримінальний Кодекс України в новій редакції: поділити Особливу частину на дві книги – «Про злочини» та «Про кримінальні проступки». Проект даного законопроєкту було відкликано 27 листопада 2014 року [8]. На нашу думку, дві книги Особливої частини Кримінального Кодексу не тільки не зроблять позитивного внеску в сучасне українське законодавство, а й обумовлять ще більшу плутанину, адже в такому разі Загальна частина в тому вигляді, в якому вона є зараз, навряд чи буде відповідати обом книгам. Незважаючи на те, що така ідея заслуговує на особливу увагу і дає привід для проведення глибоких наукових досліджень, на сьогодні реальної пропозиції щодо вирішення такого важливого питання не існує.

Висновок. На наш погляд, доречніше буде прийняти окремий Кодекс, де можна буде об'єднати правопорушення у сфері охорони громадського порядку та громадської безпеки, які закріплені і в Кримінальному Кодексі, і в Кодексі України про адмі-

ністративні правопорушення. Проте, в якому б нормативно-правовому акті не містилися дана група правопорушень, питання щодо їх кваліфікації буде виникати постійно. За умови незмінності складу цих правопорушень актуальність вироблення наукових досліджень щодо адміністративно-правової кваліфікації правопорушень у сфері громадського порядку та громадської безпеки не зникне. Ретроспективний аналіз законодавчого закріплення правопорушень громадського порядку та громадської безпеки дає підстави говорити про те, що ще з їх «зародження» ці норми не висвітлювались належним чином, незважаючи на те, що вони є одним зі складових елементів стабільного суспільного ладу в державі. На сучасному етапі розвитку законодавства про адміністративні правопорушення також постає багато питань щодо деталізації окремих приписів, що стосуються охорони громадського порядку та громадської безпеки, які потребують доопрацювання.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Подоляка А. М. «Громадський порядок: сутність, поняття та форми забезпечення» / А. М. Подоляка // Вісник національної академії прокуратури України. – 2009. – № 2. – С. 54–60.
2. Административный кодекс УССР від 12.10.1927 [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/KP270014.html.
3. Адміністративна (поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ України. Загальна частина / за загальною редакцією Є.М. Моїсєєва, Ю. І. Римаренка, В. І. Олефіра, В. Д. Сущенко, С. Ф. Константинов та ін. – К.: КНТ, 2008. – 520 с. (гриф МОН «Рекомендовано», лист № 1.4/18-Г18-106.1 від 10.01.2009).
4. Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України : Наказ МВС України від 11.11.2010 (з наст. змінами) № 550 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1219-10>.
5. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810 // Вісник держ. служби України. – 1998. – № 3. – С. 7–8.
6. Гуржій Т. О Відповідальність за адміністративні проступки: перспективи правового регулювання / Т. О Гуржій // Вісник прокуратури. – Київ : Істина, 2014. – № 3 (153). – С. 103–116.
7. Про робочу групу з питань реформування законодавства про адміністративні правопорушення та запровадження інституту кримінальних проступків : Розпорядження Президента України від 30.05.2012 № 98/2012-рп [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/14798.html>.
8. Проект Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо запровадження інституту кримінальних проступків» (проект вноситься народними депутатами Стретовичем В. М., Головатим С. П., Притикою Д. М., Шишкіною Е. В.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=42706.